Deutscher Bundestag
4. Wahlperiode

Drucksache IV/2862

Der Bundesminister der Justiz
4740/2 - 47 876/64

Bonn, den 17. Dezember 1964

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Betr.: **Bericht der Bundesregierung über eine Streichung oder Neufassung des § 128 StGB**

Bezug: **Entschließung des Deutschen Bundestages vom 4. Juni 1964**
— Umdruck 467 (neu) —

Gemäß der vorbezeichneten Entschließung des Deutschen Bundestages vom 4. Juni 1964 erstatte ich namens der Bundesregierung folgenden Bericht:

I.

Eine Strafvorschrift gegen Geheimbündelei ist kriminalpolitisch notwendig:

Zwar sind in den §§ 90a, 90b StGB neuer Fassung und im § 20 des Vereinsgesetzes Verstöße gegen ein Parteiverbotsurteil des Bundesverfassungsgerichts sowie gegen förmliche — unanfechtbare oder vollziehbare — Vereinsverbote mit Strafe bedroht. Daneben bedarf es jedoch im Bereich der Vereinigungen auch einer Rechtsgrundlage für ein strafrechtliches Einschreiten bereits vor einem förmlichen Verbot, wenn es sich um einen Geheimbund handelt, da von solchen geheimen Vereinigungen eine potentielle Gefahr für die Allgemeinheit ausgeht. Da solche geheimen Vereinigungen das Licht der Öffentlichkeit scheuen, wird die Flucht in den Untergrund fast stets den Sinn haben, eine rechtliche Überprüfung ihrer Ziele unmöglich zu machen oder doch zu erschweren. Je gründlicher diese Tarnung ist, umso größer ist die Gefahr, daß Zweck oder Tätigkeit der Vereinigung, die zu deren Verbot führen würden, zu spät erkannt werden, und umso schwieriger müssen etwaige Maßnahmen der Verbotsbehörden werden. Das dem § 90b StGB und dem § 20 des Vereinsgesetzes zugrunde liegende sogenannte Verbotsprinzip ist daher im Grunde nur bei offen bestehenden und offen arbeitenden Vereinigungen wirksam. Eben deshalb bildet die Tarnung von Dasein und Aufgaben einer Vereinigung eine zusätzliche Gefahr für die staatliche Ordnung. Diese Gefahr kann nur dann sofort und wirksam bekämpft werden, wenn eine Strafvorschrift vorhanden ist, die bei Vorliegen eines Verdachts der Geheimbündelei auch die Möglichkeit strafprozessualer Maßnahmen (Durchsuchung, Beschlagnahme) eröffnet.

Dies hat sich in den letzten Jahren wiederholt gezeigt. Denn Vereinigungen, die ihr Dasein oder ihre Aufgabe vor den Behörden geheimhalten, waren und sind in der Bundesrepublik keineswegs selten. Dabei lag und liegt ein Schwerpunkt in den Ausländerorganisationen, wie folgende allgemein bekannte Verdachtsfälle aus der jüngsten Zeit zeigen: Die sogenannte Rote Hand, die Organisation de l'Armée Secrète (OAS), der Conseil National de la Résistance (CNR) um ehemalige französische Amtsträger, Emigrantenorganisationen wie die kroatische „Tajna Revolucionarna Ustaska Postrojba" — TRUP — (geheimes revolutionäres Ustaschi-Aufgebot). In Betracht kommen ferner in der Bundesrepublik im Untergrund arbeitende Zellen ausländischer kommunistischer Parteien, die sich nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung der Bundesrepublik, sondern gegen ihren Heimatstaat wenden und daher nach höchstrichterlicher Rechtsprechung nicht von den §§ 90a ff. StGB erfaßt werden. Allgemein bekannt ist auch der den Gegenstand von Ermittlungen bildende Verdacht, daß sich eine Geheimverbindung zur Vornahme von Umtrieben in Südtirol gebildet habe und daß ein Geheimbund Sprengstoffpäckchen aus der Bundesrepublik an deutsche Wissenschaftler und Techniker in Ägypten gesandt habe. Erwiesen ist, daß ein kleiner antisemitischer und neonazistischer Geheimbund für die Friedhofsschändung in Salzgitter verantwortlich war. Bekannt sind auch die — freilich durch die Ermittlungen bisher nicht bestätigten — Pressemeldungen darüber, daß eine geheime SS-Organisation bestehe, die ihren politischen Freunden erforderlichenfalls zur Flucht verhelfe und sie ins Ausland schleuse.

Dabei ist es keineswegs richtig, daß in allen solchen und ähnlichen Fällen die Geheimbünde stets zugleich andere Straftatbestände verwirklichen würden. Zwar ist § 128 StGB geltender Fassung bei kommunistischen Tarnorganisationen sowie bei illegalen Gruppen und Ersatzorganisationen der KPD häufig in

Druck: Buchdruckerei Peter Meier, 5201 Buisdorf/Siegburg
Alleinvertrieb: Dr. Hans Heger, 532 Bad Godesberg,
Postfach 821, Goethestraße 54, Tel. 6 35 51

Tateinheit mit § 90a StGB alter Fassung und mit dem aufgehobenen § 47 BVerfGG angewandt worden. In den sonstigen Fällen haben die Geheimbünde jedoch nicht stets zugleich andere Straftatbestände verwirklicht; das hat sich z. B. in Verfahren gegen Mitglieder von Emigrantenorganisationen gezeigt. Jedenfalls besteht ein kriminalpolitisches Bedürfnis, den strafrechtlichen Zugriff auf solche Untergrundvereinigungen rechtzeitig zu ermöglichen, bevor es dazu kommt, daß sonstige Straftaten verübt oder daß auf die Begehung von strafbaren Handlungen gerichtete Vereinigungen im Sinne des § 129 StGB geschaffen werden. Denn bei Untergrundorganisationen besteht die latente Gefahr, daß aus der Organisation Straftaten erwachsen oder daß die Organisation Zwecke verfolgt, die ein Verbot der Organisation rechtfertigen würden. Zudem erscheint es — gerade bei geheimen Vereinigungen von Ausländern — auch aus außenpolitischen Gründen nicht tragbar, mit dem strafrechtlichen Zugriff auf eine Untergrundorganisation zu warten, bis andere Straftaten verübt werden.

Schließlich sei noch darauf hingewiesen, daß auch verschiedene ausländische Rechte der westlichen Welt in Einzelheiten divergierende Strafvorschriften gegen Geheimbündelei kennen, so insbesondere Österreich und Großbritannien.

II.

Indessen erscheint eine Neufassung des § 128 StGB angezeigt, um den anläßlich der Beratung des Vereinsgesetzes gegen § 128 Abs. 1 StGB erhobenen Bedenken Rechnung zu tragen. Diese Bedenken gingen insbesondere dahin, es sei „polizeistaatlich", das Geheimhalten von Dasein und Aufgabe einer Vereinigung ohne Hinzutritt eines weiteren Unrechtsmerkmals genügen zu lassen, zumal solchenfalls auch durchaus rechtsstaatliche Vereinigungen, die hinter einer vorgegebenen Aufgabenstellung zwar andere, aber durchaus erlaubte Ziele verfolgen, unter die Strafvorschrift fallen würden. Diese Bedenken legen folgende Neufassung des § 128 StGB nahe:

„(1) Mit Gefängnis bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer

1. eine Vereinigung gründet, die vor den Behörden ihr Dasein oder ihre Aufgabe und dadurch Umstände geheimhalten soll, die ihr Verbot rechtfertigen würden, oder
2. sich an einer Vereinigung als Mitglied beteiligt, für sie wirbt, oder sie unterstützt, die es unternimmt, vor den Behörden ihr Dasein oder ihre Aufgabe und dadurch Umstände geheimzuhalten, die ihr Verbot rechtfertigen würden.

(2) Absatz 1 ist nicht anzuwenden, wenn die Vereinigung eine politische Partei ist, die das Bundesverfassungsgericht nicht für verfassungswidrig erklärt hat.

(3) In den Fällen des Absatzes 1 gilt § 90a Abs. 5 und 6 entsprechend."

Zur Erläuterung dieses Fassungsvorschlages darf folgendes bemerkt werden:

Zunächst liegt eine Einschränkung gegenüber dem geltenden Recht darin, daß die altertümliche Begehungsform der „Teilnahme an einer Verbindung, in welcher gegen unbekannte Obere Gehorsam oder gegen bekannte Obere unbedingter Gehorsam versprochen wird", ersatzlos wegfällt; sie hat bisher keine nennenswerte praktische Bedeutung gehabt.

Die verbleibende Alternative der eigentlichen Geheimbündelei spricht nicht mehr von einer „Verbindung", sondern wie bei den übrigen Organisationsdelikten von einer „Vereinigung". Nach ständiger höchstrichterlicher Rechtsprechung kommen hier nur solche Vereinigungen in Betracht, die auf öffentliche Angelegenheiten einwirken sollen, so daß beispielsweise rein private Vereinigungen nicht darunter fallen.

Eine erste Einschränkung gegenüber dem geltenden § 128 StGB erfährt diese Alternative dadurch, daß die Geheimhaltung der „Verfassung" einer Vereinigung ausgeschieden wird, da sie eine kriminalpolitisch nicht erforderliche Ausdehnung der Strafbarkeit bedeutet. Soweit der Fassungsvorschlag von Geheimhaltung des „Daseins" oder der „Aufgabe" (bisher: des Zweckes) einer Vereinigung spricht, stimmt er mit dem geltenden Recht überein. Eine weitere Einschränkung liegt jedoch darin, daß nur solche Vereinigungen in Betracht kommen, die durch die Verheimlichung ihres Daseins oder ihrer Aufgabe vor den Behörden zugleich Umstände geheimhalten sollen, die ihr Verbot rechtfertigen würden. Solche Umstände sind allgemein diejenigen des Artikels 9 Abs. 2 GG in Verbindung mit § 3 des Vereinsgesetzes vom 5. August 1964 (Bundesgesetzbl. I S. 593) und zusätzlich bei Ausländervereinigungen diejenigen des § 14 des Vereinsgesetzes. Dieser Tatbestandsteil wird also durch die genannten Vorschriften ausgefüllt, so daß die Pönalisierung nicht weiter reicht als die Verbotsmöglichkeit. Die Wendung, „die ihr Verbot rechtfertigen würden", soll klarstellen, daß nicht entscheidend ist, ob es später zu einem förmlichen Verbot der Vereinigung kommt; vielmehr genügt für die Erfüllung des Straftatbestandes der Nachweis der Verbotsmerkmale.

Nach dem Fassungsvorschlag soll strafbar sein, wer eine Vereinigung der umschriebenen Art gründet (Absatz 1 Nr. 1), sich an ihr als Mitglied beteiligt, für sie wirbt oder sie unterstützt (Absatz 1 Nr. 2). Diese Begehungsformen sind denen des § 90a Abs. 2 und des § 90b Abs. 2 StGB neuer Fassung angepaßt.

Im Gegensatz zum geltenden Recht (§ 128 Abs. 1 StGB) sieht der Fassungsvorschlag von einer Mindeststrafe (bisher für Stifter und Vorsteher von Geheimverbindungen) ab; hingegen sieht er eine Höchststrafe von einem Jahr Gefängnis oder wahlweise Geldstrafe vor. Nicht mehr vorgesehen ist,

daß gegen Beamte auf den Verlust der Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter erkannt werden kann.

Die Absätze 2 und 3 entsprechen der Neufassung durch § 22 Nr. 4 des Vereinsgesetzes; in Absatz 2 wird lediglich statt von „Verbindung" nunmehr entsprechend der vorgeschlagenen Neufassung des Absatzes 1 ebenfalls von „Vereinigung" gesprochen.

III.

Eine Änderung des geltenden § 128 StGB erscheint jedoch nicht so vordringlich, daß es einer alsbaldigen Gesetzesinitiative bedürfte. Vielmehr erscheint es vertretbar, abzuwarten, bis sich die Notwendigkeit einer anderweitigen Änderung des Strafgesetzbuches ergibt, in die eine Änderung des § 128 StGB einbezogen werden könnte.

Dr. Bucher